
MCKE 19 mei 2020
Impact Corona op Klimaat- en Energiebeleid

De precieze doorwerking van Coronacrisis op de economie en de korte en langere termijn klimaat- en energiebeleid (KE-beleid) is op dit moment lastig te voorspellen. Dit maakt het nodig op deze onzekerheden te anticiperen. Interdepartementaal zijn de gevolgen geanalyseerd van Corona voor het KE-beleid: nationaal, Europees en internationaal. Voorts is nagedacht over mogelijke beleidsreactie(s).

Ten behoeve van de Europese en internationale inzet van Nederland zijn inmiddels non-papers geformuleerd die aansluiten zoeken bij de internationale inzet op een groen herstel, en om stimulus via de EU en internationale samenwerking aan te wenden voor een groen herstel. Nationaal is interdepartementaal in de verkenning onderscheid gemaakt tussen drie fases:

1. Verkenning van noodzaak en handelingsperspectief om de impact van Corona op het Klimaat- en energiebeleid zoveel mogelijk te mitigeren door binnen de budgettaire kaders aan bestaande knoppen te draaien;
2. Verkenning van maatregelen binnen het Klimaat & Energie-domein die inbreng kunnen zijn bij voortkomende besluitvorming over maatregelen gericht op economisch herstel;
3. Verkenning van LT-betekenis, zowel van een aanvullende opgave voor NL uit de Green Deal als de betekenis van de veranderende context door Corona voor het beleid. Hiervoor wordt een ambtelijke Studiegroep voorgesteld. Zie hiervoor de separate notitie.

Deze notitie bevat twee bespreekpunten:

1. Hoofdpijnen Kamerbrief over impact Corona op de KE-beleid, te verzenden voor de zomer.
2. Verkenning 'groene herstelmaatregelen' en voorstel voor uitwerking in concreet handelingsperspectief.

1. Hoofdpijnen Kamerbrief over impact Corona op KE-beleid voor de zomer

Niet alleen ambtelijk, maar ook bij Tweede Kamer en stakeholders rijst de vraag wat Corona betekent voor het KE-beleid. In reactie op Kamervragen heeft de minister van EZK toegezegd de Kamer voor de zomer te informeren over de gevolgen van Corona voor het KE-beleid, nationaal, Europees en internationaal. Doel van de brief is rust uitstralen en onderstrepen van het belang van het klimaatbeleid, ongeacht de crisis.

Op basis van de inventarisatie die via de ACKE als ook het Europese en mondiale circuit is gedaan, is het voorstel de brief als volgt op te bouwen:

- Een brede weergave van de gevolgen van Corona voor het klimaat- en energiebeleid op mondiaal, Europees en nationaal niveau.
- Eerste beleidsreactie. Hoofdboodschappen kunnen zijn:
 1. Kabinet houdt vast aan doelstellingen en is onverminderd gecommitteerd aan uitvoering klimaatakkoord (en voorgenomen aanscherpingen van beleid (prikkel)).
 2. Kabinet is/gaat reeds aan de slag met concrete knelpunten in de uitvoering door Corona. Dit zijn de mitigerende maatregelen die binnen de kaders snel kunnen worden genomen of zelfs al genomen zijn.
- Schets van vervolgproces en het denken over resp. groen herstel en groene hervormingen;
- Aankondiging opdracht studiegroep "Invulling klimaatopgave Green Deal" (zie separate notitie).

De Kamerbrief zal in lijn worden gebracht met de redenering over Corona in de Urgenda- en stikstofbrieven die recent naar de Kamer zijn gegaan.

Gevraagd besluit

De MCKE wordt gevraagd in te stemmen met uitwerking van een Kamerbrief voor de zomer op basis van de voorgestelde bouwstenen.

2. Verkenning 'groene herstelmaatregelen' en voorstel voor uitwerking van concreet handelingsperspectief

In de ACKE is gesproken over maatregelen die nationaal binnen het Klimaat & Energie-domein denkbaar zijn, ten behoeve van inbreng bij voortkomende besluitvorming over maatregelen gericht op economisch herstel. Daar is geconcludeerd dat twee hoofdlijnen van belang zijn in de fase van herstel en bij de mogelijke formulering van (nieuw) beleid dat in deze fase wordt ingezet. Beoogd wordt dat het herstel van de economie ook de klimaat- en energietransitie helpt. Deze hoofdlijnen worden hieronder toegelicht met een voorstel voor nadere uitwerking richting de MCKE van 7 juli.

Hoofddlijn 1: Zorg voor LT-stabiliteit: houd vast aan doelstellingen, voorgenomen groene lastenmaatregelen en uitgavenbudgetten

Door de huidige crisis en sterke daling van economische activiteit komen bedrijven, burgers en overheid in zwaar weer terecht. De crisis zet druk op betaalbaarheid en investeringsbereid. Voor de overheid verslechteren de financiën in hoog tempo. In deze nieuwe context kan discussie ontstaan over doelstellingen en recente aanscherpingen van beleid, waaronder verhogingen van (impliciete) CO₂-prijzen en normstelling.

Echter, crisis vraagt om stabiliteit van de beleidskaders op de lange termijn. Dit betekent dat het vanuit klimaatperspectief verstandig is om (i) doelstellingen en (ii) prikkels te handhaven ('do no harm'). Concreet betekent dit dat het transitiepad zoals uitgestippeld in het Klimaatakkoord leidend blijft. Uitrol van de maatregelen gaat waar mogelijk dus door zoals voorzien.

Om prikkels te handhaven is van belang dat lastenverlichtingen op grijze grondslagen worden voorkomen. Vasthouden aan doelstellingen, voorgenomen groene lastenmaatregelen (prikkels) en uitgavenbudgetten¹ draagt bij aan investeringszekerheid die nodig is om de economie draaiende te houden, en houdt bovendien de juiste prikkels voor verduurzaming in stand. Lastenverlichting voor burgers en bedrijven op korte termijn wordt, indien aan de orde, bij voorkeur gezocht in generieke instrumenten zodat geen negatieve effecten uitgaan op de beprijzing van milieueffecten.

Om lagere uitrol door onderuitputting te voorkomen, is tevens de inzet dat beschikbare budgetten voor groene doeleinden worden gehandhaafd mits dit inpasbaar is onder het uitgavenkader. Hierdoor komt binnen de bestaande kaders de geplande uitrol minder in het geding.

Hoofddlijn 2: laat bij de inrichting van additionele stimulus investeringsuitgaven vóórgaan op (aanvullende) vraagstimulering gericht op uitrol, zodat de impact op de transitie het grootst is

In opdracht van de ACKE is een inventarisatie van maatregelen gedaan die vanuit het KE-domein kunnen bijdragen aan groen herstel. Dit heeft een breed palet van maatregelen opgeleverd. Er is onderscheid te maken tussen de volgende typen maatregelen:

- *Investerings in energie-en CO₂-infrastructuur*. Voorbeeld: financieel commitment voor warmerteronde Zuid-Holland.
Rationale: infrastructuurprojecten zijn nu moeilijker van de grond te krijgen, omdat kip-ei problemen uitgesproken zijn in een recessie. De projecten creëren betere randvoorwaarden voor de transitie en kunnen zo tevens spin-off investeringen aanwakken.
- *Vraagstimulering gericht op uitrol*. Voorbeeld: stimulering verduurzaming maatschappelijk vastgoed en stimulering ingroei emissieloze auto's.
Rationale: als maatregelen uitrol kunnen versnellen, kan dit bijdragen aan het op peil houden van private investeringen. Dit kan zorgen voor behoud van capaciteit voor de transitie en continuïteit van kostenreductiepaden richting 2030.
- *R&D en innovatie (inclusief vroegefaseopscaling)*. Voorbeelden: stimulerings- en innovatieprogramma ter bevordering van Houtbouw en investeren in waterstof.

¹ Dit laat onverlet dat het op termijn -in het kader van het consolideren van de overheidsfinanciën- nodig kan zijn om zonder taboes breed naar alle categorieën uitgaven te kijken. Vanuit klimaatperspectief is het echter in beginsel wenselijk om niet om te buigen op de uitgaven voor het klimaatbeleid

Rationale: investeringen in R&D en innovatie zijn van belang voor MT en LT kostenreductie en handelingsperspectief. Met deze maatregelen kunnen private investeringen op zowel KT in stand blijven en faciliteert vervolgens spin-off investeringen.

Onder de ACKE is in eerste instantie vrij nagedacht. Immers: veel maatregelen vergen een verhoging van uitgaven. Dit is uiteraard niet eerder aan de orde dan nadat politiek besloten is dat aanpassing van de budgettaire kaders inderdaad mogelijk en vanwege Corona wenselijk is.

Ten behoeve van voortkomende besluitvorming wordt voorgesteld toe te werken naar het concrete handelingsperspectief bij de drie voornoemde sporen, en daarbij de volgende drie criteria te hanteren waaraan maatregelen moeten voldoen (de criteria worden hieronder nader toegelicht):

- Criterium 1: (herstel)maatregelen dragen bij aan versnelling van de transitie ná de crisis;
- Criterium 2: (herstel)maatregelen passen in een kosteneffectief transitiepad richting 2030;
- Criterium 3: (herstel)maatregelen zijn praktisch uitvoerbaar omdat ze gemakkelijk zijn in te passen, en daadwerkelijk beschikbare (over)capaciteit in de markt aanspreken.

Criterium 1: (herstel)maatregelen dragen bij aan versnelling van de transitie ná de crisis

Een stimulans voor uitrol in sectoren kan bijdragen aan KT-behoud van werkgelegenheid, leereffecten en kostenreductie. Echter, er wordt geen fundamentele versnelling van de transitie mee gerealiseerd (marktvraag wordt in de tijd, deels, naar voren gehaald). Als de impact op de transitie zo groot mogelijk moet zijn is het raadzaam om stimuli juist zo te richten dat sprake is van spin-off van groene economische activiteiten, ook (en vooral) na de crisisfase en op de weg naar 2030. Vanuit dit perspectief is het van belang te kijken naar investeringsuitgaven in voor de transitie vanuit een LT-perspectief kritische infrastructuur en investeringen in R&D/innovatie, demonstratie, kostenreductie en vroege fase opschaling.

Criterium 2: (herstel)maatregelen passen in een kosteneffectief transitiepad richting 2030

De crisis verandert de relatieve nationale kosteneffectiviteit van maatregelen niet. Maatregelen moeten, ook in crisis, vanuit dit perspectief worden gewogen. Dit principe betekent ook dat de sectorale verdelingen van het Klimaatakkoord uitgangspunt blijven en dat geen verschuivingen tussen sectoren plaatsvinden in beleid die leiden tot fundamentele aantasting van het kosteneffectieve pad zoals voorzien met het Klimaatakkoord.

Criterium 3: (herstel)maatregelen zijn praktisch uitvoerbaar omdat ze gemakkelijk zijn in te passen, en daadwerkelijk beschikbare (over)capaciteit in de markt aanspreken

Maatregelen moeten op de korte termijn praktisch uitvoerbaar zijn. Ten eerste heeft inpasbaarheid in bestaande regelingen de sterke voorkeur (en is een harde randvoorwaarde voor fiscale maatregelen). Ingrijpende wijzigingen van wet- en regelgeving zijn op voorhand uitgesloten. Als onderdeel van dit criterium moeten we vervolgens kritisch durven kijken naar de Corona-rationale. Daarvoor is allereerst van belang dat duidelijk wordt waar private investeringen wegvallen waardoor risico's voor de voortgang ontstaan en of publieke middelen dat kunnen voorkomen. Ten tweede moet uit oogpunt van effectiviteit kritisch worden gekeken naar de vraag of door Corona de aanbodkant van de economie stimuli wel kan absorberen. Indien (nog) sprake is van aanbodbeperkingen als gevolg van Corona, bijvoorbeeld door de nog geldende contactbeperkende maatregelen of internationale toeleveringsproblemen, kunnen overheidsstimuli ineffectief blijken omdat ze simpelweg stuiten op te weinig aanbod/geen capaciteit in de markt. Tot slot zal in de vormgeving van een pakket altijd ook aandacht moeten zijn voor de beschikbare stikstofruimte. Deze kan, in algemene zin, mogelijk het handelingsperspectief beperken.

Gevraagd besluit

De MCKE wordt gevraagd akkoord te gaan met het voorstel voor uitwerking van een concreet handelingsperspectief langs de drie criteria richting de MCKE van 7 juli, anticiperend/ voorbereidend op voortkomende besluitvormingsmomenten over economische herstelmaatregelen.